Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7823**
17. Wahlperiode 22. 11. 2011

Antrag

der Fraktion der SPD

Recht auf ein Guthabenkonto einführen – Kontopfändungsschutz sichern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben unserer modernen Gesellschaft setzt den Zugang zu den wichtigsten Finanzdienstleistungen voraus. Ohne Girokonto und damit angewiesen auf die Verwendung von Bargeld können Bürgerinnen und Bürger nur schwer eine Wohnung und einen Arbeitsplatz finden, Steuern zahlen und staatliche Geldleistungen beziehen. Eine breite Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr fördert die Eingliederung einkommensschwächerer Bevölkerungsschichten und den sozialen Zusammenhalt in Deutschland.

Auf Initiative der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht empfahlen die Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft ihren Mitgliedsunternehmen bereits im Jahr 1995, jedem Verbraucher auf Wunsch ein Guthabenkonto („Girokonto für jedermann“) zur Verfügung stellen. Ein solches Konto soll zumindest die Entgegennahme von Gutschriften, Bareinzahlungen und -auszahlungen sowie die Teilnahme am Überweisungsverkehr ermöglichen, sofern nicht im Einzelfall schwerwiegende Gründe dagegen sprechen. Der Deutsche Bundestag leitete diese Aufgabe aller Kreditinstitute aus der Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums ab (vgl. Bundestagsdrucksache 14/5216, S. 3). Im Jahr 2002 verpflichtete er die Bundesregierung, alle zwei Jahre über die Umsetzung der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) zu berichten, um die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung prüfen zu können.

In fünf Berichten stellte die Bundesregierung in Übereinstimmung mit den Verbraucherschutzverbänden seither fest, dass sich die Situation unfreiwillig kontoloser Bürgerinnen und Bürger in Deutschland nicht nachhaltig verbesserte. Noch immer verweigern Institute Neukunden häufig die Einrichtung eines Guthabenkontos oder kündigen bestehende Girokonten bei Verbraucherinsolvenzen oder verschlechterten wirtschaftlichen Verhältnissen der Kontoinhaber. Verbraucherschutzorganisationen kritisieren außerdem, dass derartige Maßnahmen trotz eines ZKA-Vordrucks weder hinreichend begründet noch die abgewiesenen Kunden auf die kostenlosen außergerichtlichen Beschwerdeverfahren verwiesen werden.

Zur Sicherstellung der Teilhabe am Zahlungsverkehr schlug die Bundesregierung im Bericht von 2006 ein gemeinsames Maßnahmenpaket von Kreditwirtschaft und Staat vor (vgl. Bundestagsdrucksache 16/2265, S. 27). Einerseits sollten die Institutsgruppen die ZKA-Empfehlung zu einer rechtlich verbindlichen Selbstverpflichtung gegenüber den Kunden weiterentwickeln und die Entscheidungen ihrer jeweiligen Schlichtungsstellen als bindend akzeptieren. Andererseits sollte der Gesetzgeber den Kontopfändungsschutz reformieren,

weil der bürokratische Aufwand bei Kontopfändungen die Institute häufig zu Kontokündigungen veranlasste. Ungeachtet ihres Bestrebens, auf die Einführung eines Kontrahierungszwanges zu verzichten, betonte die Bundesregierung 2008, dass bei Ausbleiben einer wirksamen Selbstregulierung der Kreditwirtschaft eine gesetzliche Regelung erforderlich und rechtlich umsetzbar sei (vgl. Bundestagsdrucksache 16/11495, S. 8).

Das Ergebnis des nächsten Berichts zum „Girokonto für jedermann“, den die Bundesregierung für Dezember 2011 angekündigte, steht bereits fest: In lediglich acht Bundesländern sind die Sparkassen landesgesetzlich verpflichtet, neuen Bankkunden ein Girokonto auf Guthabenbasis zur Verfügung zu stellen. Mit Ausnahme des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (DSGV) lehnen die Verbände der Kreditwirtschaft unverändert jede verbindliche Regelung von Guthabenkonten ab. Obwohl die Institute lediglich Einzelfälle zugeben, erhalten damit hunderttausende Bürgerinnen und Bürger in Deutschland weiterhin kein Girokonto (vgl. Bundestagsdrucksache 16/11495, S. 7).

Bei der Neuregelung des Kontopfändungsschutzes im Frühjahr 2009 entschied sich der Deutsche Bundestag angesichts der Debatte um das „Girokonto für jedermann“ für einen Systemwechsel. Ausdrücklich zur Entlastung der Kreditwirtschaft wird das zum 1. Juli 2010 eingeführte neue Pfändungsschutzkonto (P-Konto) Anfang 2012 zur alleinigen Form des Kontopfändungsschutzes. Um den diesbezüglichen verfassungsrechtlichen und sozialpolitischen Anforderungen gerecht zu werden, erhielten die Konteninhaber das Recht auf eine kostenfreie Umwandlung ihres Girokontos in ein P-Konto, dessen Preis den eines üblichen Gehaltskontos nach Ansicht des Gesetzgebers nicht übersteigen darf (vgl. Bundestagsdrucksache 16/12714, S. 17).

Trotz dieses unmissverständlichen Hinweises an die Kreditwirtschaft erweist sich eine Kontoumstellung in der Praxis für viele Bankkunden als äußerst nachteilig, wie eine Erhebung der Zeitschrift „Öko-Test“ zeigt (vgl. Heft Dezember 2010, S. 100 ff.). In fast der Hälfte der 159 untersuchten Fälle wurde die Kontoführung spürbar teurer, und zwar um bis zu 20 Euro monatlich. Gleichzeitig müssen die Kunden oft gravierende Leistungseinschränkungen hinnehmen, wie den Verzicht auf eine Girokarte, Daueraufträge oder Onlinebanking. Eine Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr im üblichen Umfang ist damit nicht sichergestellt.

Zwar dürften – als Erfolg des P-Kontos – die Kontokündigungen aufgrund von Kontopfändungen deutlich zurückgehen. Doch offenbar nutzen viele Institute die Gestaltung des Leistungsumfangs und der Preise für die P-Konten dazu, die Kunden durch finanzielle Überforderung selbst zur Kündigung zu drängen. Faktisch umgehen sie damit weiterhin die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, wonach sie die Kosten von Pfändungsmaßnahmen nicht an ihre Kunden weitergeben dürfen (vgl. BGHZ 141, 380). Entsprechend mahnt der Verbraucherzentrale Bundesverband zahlreiche Banken und Sparkassen ab (vgl. Pressemitteilung vom 25. März 2011). Dennoch sieht die Bundesregierung weiterhin keinen Anlass, die ab Mitte 2013 geplante Evaluierung der Reform des Kontopfändungsschutzes vorzuziehen.

Der Gesetzgeber verpflichtete die Kreditinstitute, ihre Kunden bis spätestens zum 30. November 2011 schriftlich darauf hinzuweisen, dass ab 2012 Kontopfändungsschutz und Verrechnungsschutz für überwiesene Sozialleistungen und Kindergeld grundsätzlich nur noch über das P-Konto sichergestellt werden. Angesichts der Rechtsfolgen einer Kontoumstellung bedarf es fachkundiger Beratung der Betroffenen. Hierbei haben sich die Schuldnerberatungsstellen als kompetente Ansprechpartner für die Verbraucherinnen und Verbraucher erwiesen. Es muss gewährleistet werden, dass diese Stellen in den kommenden Monaten personell ausreichend besetzt sind und ihre Beratung angemessen vergütet wird.

Auch die Europäische Kommission erkannte Defizite bei der Teilnahme an bargeldlosen Zahlungsverkehr in den Mitgliedstaaten. Im Juli 2011 empfahl sie, kontolosen Verbraucherinnen und Verbrauchern den Zugang zu einem „Basiskonto“ mit wesentlichen Zahlungsfunktionen einzuräumen (vgl. K(2011) 4977 endg.). Zur Jahresmitte 2012 will sie die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Empfehlung evaluieren und die Notwendigkeit von Legislativmaßnahmen prüfen. Der nationale Gesetzgeber sollte tätig werden, bevor europäische Regulierungen erlassen werden, die den Besonderheiten des deutschen Kreditgewerbes womöglich nicht hinreichend Rechnung tragen.

Nach über 15 Jahren ist die deutsche Kreditwirtschaft weiterhin nicht bereit, allen Bürgerinnen und Bürgern einen Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr zu gewährleisten. Mit dem Verzicht auf eine wirksame Selbstregulierung zwingt die Branche den Gesetzgeber nunmehr, die Institute zur Führung eines Guthabenkontos für bisher kontolose Verbraucher gesetzlich zu verpflichten. Die Beispiele Belgien und Frankreich zeigen, dass solche Regelungen bereits kurz nach Inkrafttreten nachhaltige Wirkung entfalten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der Kreditinstitute verpflichtet, kontolosen Kunden auf Antrag ein Girokonto auf Guthabenbasis einzurichten, sofern dies im Einzelfall nicht unzumutbar ist. Das Konto soll die üblichen Basisfunktionen bieten. Das Guthabenkonto ist zu angemessenen Kosten zur Verfügung zu stellen, zur Vermeidung prohibitiver Preise ist ein Entgeltrahmen festzulegen. Die Ablehnung eines Antrages auf Eröffnung eines Girokontos auf Guthabenbasis ist schriftlich zu begründen. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass die aus der gesetzlichen Verpflichtung resultierenden Lasten angemessen auf alle Institutsgruppen verteilt werden;
2. gegenüber den Kreditinstituten unverzüglich sicherzustellen, dass P-Konten den im normalen bargeldlosen Zahlungsverkehr notwendigen Leistungsumfang bieten und ihre Kosten die Kosten für übliche Gehaltskonten nicht übersteigen;
3. sich gegenüber den Landesregierungen für einen Ausbau der Schuldnerberatung einzusetzen, um dem steigenden Bedarf an qualifizierter Beratung bei der Einrichtung von P-Konten Rechnung zu tragen, der durch das Außerkrafttreten des geltenden Kontopfändungsschutzes zum Jahresende 2011 noch erhöht wird;
4. sich im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Ebene der Europäischen Union für die verpflichtende Einführung eines Guthabenkontos in allen Mitgliedstaaten einzusetzen.

Berlin, den 22. November 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333